

教育政策制定的利益博弈与渐进调适

——基于民办学校分类管理政策的分析

◆ 阙明坤 费坚 徐军伟

【摘要】随着教育改革进入深水区，教育政策的制定与出台需要考量的因素越来越多。民办学校分为非营利性和营利性开展分类管理，是一项重大的教育改革和制度创新。《中华人民共和国民办教育促进法》修改和民办学校分类管理的问题发端、政策构建、利益博弈、逐渐调适历时多年，是当前教育政策制定过程的一个缩影，对于我国教育政策制定具有重要的启示意义：制定教育政策应坚持立足国情实事求是，应善于吸收基层实践经验，需要强化部门协同合作，应为政策执行适当调适留下空间。

【关键词】教育政策；利益博弈；民办教育；分类管理

【中图分类号】G521

【文献标识码】A

【文章编号】1002-4808(2019)07-0001-07

教育政策制定有一个基本的程序和过程，即教育政策制定需要经过教育政策问题的认定、教育政策议程的设立、教育政策决定和教育政策表达与合法化等几个阶段。^[1]从某种意义上讲，推进教育改革的过程，就是教育政策不断完善的过程。一项教育政策的出台总要牵动多方利益群体，教育政策制定涉及多方利益的平衡问题。

我国民办教育在发展过程中长期以来面临的矛盾就是教育公益性与资本逐利性之间的冲突，将民办学校分为非营利性和营利性两类，实行分类管理，是解决这一矛盾的正本清源之举。2016年11月7日，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》审议通过，正式确立了民办学校实行分类管理的法律框架。2016年12月，《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》印发，民办学校分类管理大幕正式开启。

民办教育分类管理作为一项影响17万余所民办学校、4000余万名在校学生的国策，事关重大，历经六七年的酝酿、讨论、审议，该政策才得以出台。这一政策制定过程与约翰·W.金登的多

源流理论（问题源流、政策源流和政治源流）有异曲同工之妙。^[2]那么，这一公共政策是如何出台的？这一政策议程是如何构建的？制定该教育政策存在哪些利益博弈？民办学校分类管理这一重大政策的出台，对于我国教育政策制定有何启示？本文拟对以上诸多问题进行分析。

一、教育政策问题的认定

教育政策问题的认定是教育政策制定的起点。一项教育政策的出台，主要缘于其涉及的现实问题受到关注。社会中广泛存在问题，然而因为教育政策资源有限，并不是每个问题都会被提上政策议程，因此，要想问题进入政策制定者视野并被关注，还需要具备问题的重要指标和焦点事件的同步发生。只有涉及的教育问题具有一定的普遍性、广泛性、全局性，才能受到教育行政部门或立法部门的重视。

（一）教育政策制定源于问题

发现问题有时候比解决问题更重要。政府部门在制定教育政策时，首先要考察的是所关注的问题到底是如何成为问题的。袁振国教授曾指出

阙明坤/无锡太湖学院高等教育研究所所长，厦门大学教育研究院博士研究生，江苏省民办教育研究中心兼职研究员（江苏无锡 214000）；费坚/扬州大学副校长，江苏省民办教育研究中心主任，博士（江苏扬州 225009）；徐军伟/宁波大学发展规划处处长，博士，研究员（浙江宁波 315211）。

教育问题转化为教育政策问题的几个标准,包括教育问题的影响有多大,问题是否清楚,问题的严重程度,影响问题的因素,解决问题的代价,是否具有导向性,是否可以评估。^[3]以民办学校分类管理为例,该问题正是由于符合上述条件,所以才能成为决策者关注的教育问题。

2002年《中华人民共和国民办教育促进法》颁布以来,我国民办教育快速发展。截至2016年,全国共有各级各类民办学校(含教育培训机构)17.1万所,在校学生达4825.47万人。民办学校占全国学校总数超过30%,在校学生数占全国总数超过17%,民办教育已经成为社会主义教育事业不可或缺的重要组成部分。

然而,我国民办教育在经历改革开放40年的大发展后,也出现一些不容忽视的问题,愈演愈烈,弊端丛生,社会各界反响强烈。这一庞大群体的崛起和存在的问题引起政府密切关注,其发展动向、良善治理直接关系到国家教育事业的健康发展。

教育问题引起关注,需要一些推动力,也即公共政策的触发机制,焦点事件往往促使人们关注到问题,并逐步将问题转变成政策的议程。近年来,民办教育领域负面事件层出不穷,引发高层密切关注。在民办教育培训领域,2010—2016年,全国发生上百起民办培训机构关门卷款逃跑事件,涉案金额巨大,群众反响强烈。在民办高等教育领域,2015年安徽文达信息工程学院、哈尔滨广厦学院两所民办高校的不稳定事件引发舆论广泛关注。^[4]显然,民办教育还需加强规范管理,建立风险预警和防范机制。2016年兰州交通大学博文学院开除患癌女教师引起轩然大波,民办高等教育“一言堂”管理模式再次引起广泛质疑和讨论。民办教育与资本接触频繁,2014—2016年,枫叶、成实外、睿见、民生等教育集团密集赴港上市,上市的内地民办教育机构的毛利率惊人,民办学校的暴利引发社会各界和政府部门高度关注。如此种种,诸多负面事件受到了广泛的社会舆论关注。

近年来,人民群众对部分民办学校在招生、收费、管理、教学中出现的乱象痛心疾首,要求修订法律、加强规范管理的呼声日趋强烈。社会情绪作为一种普遍的价值取向和利益诉求,往往以公众舆论、媒体披露等形式表现出来。问题是时代的声音,社会情绪的宣泄对于政府关注民办

教育问题起到一定促进作用。在全面从严治党、依法治教的背景下,民办学校发展不稳定、管理不规范逐渐演变为社会关注的焦点事件,在媒体的作用下,牵引出我国民办学校法律制度缺失问题,并从繁芜的社会问题中“脱颖而出”,引起了决策者关注。

(二) 现行教育政策滞后于教育实践

教育在改革发展中不可避免会出现新问题、新情况,当教育问题愈演愈烈,且现行教育政策难以发挥功用,严重滞后于教育实践时,呼吁修订原有政策、制定最新教育政策的声音就会越加强烈。民办教育在发展中出现诸多问题,就是与现行教育政策体系有关。

一是优惠扶持政策不到位。虽然《民办教育促进法》等法律法规明确规定,民办学校与公办学校享受同等法律地位,但是现实中,由于民办学校鱼龙混杂,公共财政往往不敢、不愿支持民办学校,担心资金流失和监管缺乏。由于公民办学校身份差异,大多数民办学校登记为民办非企业单位,教师权益得不到保障,养老医疗保险、住房公积金与公办学校教师相差悬殊。

二是合理回报政策难以落实。虽然法律法规规定民办学校“不以营利为目的”,但是《民办教育促进法》提出“出资人可以从办学结余中取得合理回报”。调研发现,我国民办学校90%属于投资办学。许多学校虽然在办学许可证上注明“不要求取得回报”,但举办者内心多数希望获得经济回报。然而,民办教育的现行法律法规和整套政策设计的出发点是基于教育的非营利性。合理回报这一规定未得到有关部门认同,投资者往往通过层出不穷的隐性手段获取经济收益。

三是资本逐利倾向明显。随着经济社会发展,市场力量壮大,各类基金、资本、企业进入教育行业的呼声愈加强烈,民办学校投资、并购、重组、上市现象令人眼花缭乱。许多民办学校是在市场化浪潮下发展起来的,从一开始走的就是投资办学之路,不同于西方捐资办学的道路。这一特定历史国情,使得一些民办学校举办者出于投资办学和资本逐利的动机,明确要求举办营利性教育,而这与现行法律相抵牾。

总之,教育问题的性质、全局影响程度、严重性等是影响教育政策问题认定的重要因素。

二、教育政策的构建过程

当一个教育问题引起公众和政府关注时,许

多对策建议便应运而生，代表不同主张的利益相关者，包括专家学者、人大代表和政协委员、政府官员、教育政策研究者、教育工作者、学校管理者等，会针对某一特定教育问题，提出诸多意见，共同汇聚成政策建议，构建政策框架。特别是政府作为公共利益的代表，往往会主导教育政策制定程序。

（一）利益相关者：围绕政策议题建言献策

我国教育政策制定越来越重视倾听多元的声音，在政策构建过程中，许多利益相关者会站在各自立场，表达诉求，发出声音，以期实现利益最大化。公众参与教育政策制定的方式多种多样，包括参加座谈会、民意调查、听证会、投票等，这些均是实现教育政策制定民主化的基本制度。

自2008年国家教育规划纲要起草小组提出民办学校分类管理的想法之后，学术界在相当长的时间内存在较大争议。2009年，研究者调查发现，绝大多数被访者“不赞成”分类管理，认为“时机不成熟”。分类管理的提法最终出现在2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中，是冲破重重阻力的，这一条款“被写进去、又被删除”好多次。对于分类管理，学者们见仁见智，从理性视角提出见解。有的持反对态度，例如，吴华认为分类管理可能“对中国民办教育将是一场严重的危机”。有的赞同分类，如钟秉林认为，分类管理是完善我国民办教育管理体制的根本举措。2014年，学者视角开始转向，对于民办学校分类管理开始进入操作层面的研究。2015年，民办学校分类管理政策逐渐走向成熟，学者们发挥专业咨政作用。2016年，学者对于如何分类管理进行了研究，周海涛提出，世界各国的主要做法是，在学前教育领域“达标、不禁”，在基础教育领域“名放、实限”，在高等教育领域“有放、有禁”，我国应有禁有放、有效引导。^[5]从2009年到2016年，专家学者不断地就民办学校分类管理进行研究和分析，召开学术会议、发表学术论文，一步一步将一个想法推进为一项国家政策。

除了学者们广泛关注民办学校分类管理问题外，更为关心该政策的是民办学校的举办者，他们利用各种身份直陈诉求。许多民办学校的举办者、校长拥有国家、省、市党代表、人大代表、政协委员等重要政治身份。这一群体为数众多，具有实力，话语权上有优势，能够对政策施加影

响。他们利用自身的双重身份，提出相关提案和建议，希望保障举办者合法权益，在土地、财政、税收、编制、产权、办学自主权等方面大力支持民办教育发展，而非钳制和束缚其发展。根据中国民办教育协会统计，2014—2016年全国两会上关于民办教育的提案达165条，递交者大多是民办学校的投资者、举办者。正是这些具有重要政治身份的民办学校举办者坚持不懈地递交两会提案，民办学校分类管理和民办教育发展的政策议题和利益诉求才引起了决策层关注。

（二）政策制定者：注重顶层设计和基层创新

毋庸置疑，政府官员是公共议程建构过程中最明显的代理人。^[6]随着我国民主进程的推进，教育政策制定由计划经济时代的自上而下模式转变为自上而下与自下而上相结合，政府既注重“摸着石头过河”，又强调加强顶层设计。在民办学校分类管理政策制定过程中，政府一方面积极开展政策试点，将其作为检验政策有效性和可行性的重要途径，另一方面从国家层面统筹考量，研究制定分类管理政策。

国家将上海市、温州市、深圳市等作为探索营利性和非营利性民办学校分类管理的试点地区。温州经过长时间、多方面的研究和论证，出台了综合改革意见，受到了教育部的充分肯定。上海市也对民办学校分类管理进行了探索，开展非营利民办高校、民办中小学试点，为实施分类管理奠定了基础。

在地方探索的同时，国家层面也在进行探索。教育部2012年出台《关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》，这是教育部门内部清理不合理制度的一个自查自纠行动。2013年9月，国务院法制办公室将《教育法律一揽子修订草案（征求意见稿）》公开征求社会意见，在《民办教育促进法》第十八条中增加规定“民办学校可以自主选择，登记为非营利性或者营利性法人。”2015年1月，国务院常务会议讨论通过对《民办教育促进法》等进行一揽子修改的修正案草案，决定提请全国人大常委会审议。这标志着民办教育分类管理政策方案初步形成，中央政府高度重视民办教育分类管理问题，该政策在决策议程中占据较高位置。

三、教育政策的博弈及调适

教育政策制定是一个各方利益博弈与诉求平

衡的过程,也是一个讨价还价、相互磨合的过程。在教育政策制定过程中关注和听取利益集团的意见倾向,不是为了完全按照某个利益集团的利益路径实施教育政策,而是在某种程度上使教育政策活动更具合理性、可行性。^[7]

(一) 教育政策制定的利益博弈

“从最广泛的含义上说,任何一群为了争取或维护某种共同的利益或目标而一起行动的人,就是一个利益集团。”^[8]在教育政策制定过程中,不同利益集团站在不同角度考虑问题,从而出现博弈现象。政府教育行政部门作为公共利益的代表,往往更加注重教育质量、教育公平和教育治理;财政、税收、国土等政府行政部门则基于职责分工更加注重部门利益;学校投资者、管理者往往更加重视自身和学校利益的最大化;广大公众往往更加关注受教育者的合法权益。“如果变迁中受损失者得不到补偿(在大多数情况下他们确实得不到补偿),他们将明确地反对这一变迁。”^[9]

民办教育分类管理政策制定涉及多个政府部门,不同部门有着不同的运行规则,因此,政府部门的配合程度直接影响决策效率。“在同一个政府部门内部容易达成共识,形成统一的规则;相反,当政策制定涉及多个政府部门,特别是在缺少统一权威的情况下,政府的组织统一性常常被‘有组织的无政府’属性所替代。”^[10]民办学校分类管理政策制定过程中,教育部既要横向协调联系国家发展改革委、民政部、财政部、税务总局、工商总局等10多个管理职能部门,又要纵向联系汇报全国人大常委会,听取各省教育行政部门、民办教育行业组织、各级各类民办学校的呼声建议。针对诸多棘手难题,教育部作为主要责任部门,需要在各利益集团之间奔走联络、协调沟通、弥合意见分歧。

2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议首次审议了《教育法律一揽子修正案(草案)》。一审稿只规定对民办学校分为营利、非营利,但没有明确具体标准,也没有明确民办学校举办者财产怎样来处理,怎样来补偿。该草案由于对关键问题避而不谈,遭到部分全国人大常委会委员、人大代表和民办学校的强烈反对。

2015年12月,第十二届全国人大常委会第十八次会议审议了民办教育促进法修正案草案二次审议稿,决定暂缓表决。2016年1月,民办教育

促进法修正案草案二次审议稿公开征求意见。根据常委会的审议意见,二审稿有几处明显的变化:一是明确了营利、非营利的标准;二是规定了对民办学校举办者财产权益的补偿或奖励。但是,二审稿规定现存的民办学校应当在三年内作出选择,许多学者和举办者认为过渡时间太短,难以完成,同时二审稿提出可以从学校财务清算后的结余或者剩余财产中对出资人给予一次性合理补偿,举办者认为很难做到,政府很难拿出资金,学校也拿不出来。鉴于此,民办教育促进法修正案二审再次陷入僵局。

政策合法化是决策民主化、科学化、法制化的具体体现。“政策合法化是一个吸收民众参与决策、加强政治沟通与协调的过程;也是一个决策择优,对决策方案不断修改、完善,对不良方案过滤、淘汰的过程。”^[11]教育政策制定要做到程序公平,增强透明度,必须公开征求意见,让广大公众和专家学者参与决策、监督决策。在民办教育分类管理政策制定过程中,教育部、全国人大常委会多次公开征求各界意见,听取利益相关者的诉求,体现了教育政策的公平性原则,让各方利益在博弈中寻求最大公约数。

(二) 教育政策的调适颁布

一项教育政策的出台,往往是冲破重重阻力,经历艰难调节和相互妥协的结果,为了达成共识,许多教育政策颁布时已经进行了适当调适。查尔斯·林德布洛姆(C. E. Lindblom)在政策制定方面持渐进主义立场,认为在处理复杂的政策问题时,需要“依据过去的经验和当前的形势,对已有政策进行适当的增加、补充”。^[12]

从民办教育分类管理来看,最终该政策的颁布无疑是利益博弈和渐进调适的结果。2016年4月18日,中央全面深化改革领导小组第二十三次会议强调要建立营利性和非营利性民办学校分类登记、分类管理制度。这次会议是非常重要的历史节点,把社会关注、政府关切的问题汇合在一起,将各方的利益诉求汇集到议事台面,为《民办教育促进法》的最终修改,实施分类管理,开启了“政策之窗”。2016年10月,全国人大法律委员会召开会议,根据各方面意见,对修正案草案二次审议稿进行了审议,大多数政策倡议被采纳,由此提出了更加完善的三审稿方案。

三审稿最受关注的有三大变化:其一,进一

步明确了补偿要综合考虑出资、取得合理回报情况、办学效益等因素，给予民办学校出资者相应的补偿或者奖励，“原始出资”改成了“出资”，包括后续的出资，合理补偿改成了相应的补偿或者奖励，应该进行财产评估，这是一个很大的进步；其二，取消了过渡期，不设置统一的3年过渡期，也不要求现有民办学校在此时间之前进行选择，交由地方政府自主决定，这样更加灵活，因地制宜；其三，规定修法前设立的民办学校，选择登记为非营利性的，依照修法决定修改后的学校章程继续办学，即允许选择非营利性的学校在学校章程中明确管理权、决策权等权益，在财产安排上留出一定的空间。这三处修改，充分尊重、汇聚了民意。

2016年11月7日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议终于通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》。三审修正案之所以能通过，这符合政策思想幸存的标准——技术可行性、价值可接受性、预期的公众默认以及在决策者中被接受的合理机会等。为配合修法和分类管理，形成政策叠加效应，2016年12月底，《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》随即颁布，虽然该文件之前已经审议通过，但是直到修法后才颁布，这体现了“重大改革必须于法有据”。与此同时，《关于加强民办学校党的建设工作的意见（试行）》《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》等配套文件出台。由此，我国民办教育顶层设计基本完善。

从2011年到2016年，教育部连续6年在工作要点中写明“修订《民办教育促进法》，开展民办学校分类管理”，几度曲折，经过多方博弈和利弊权衡，在中央深改组的顶层推动下，经过三次审议，全国人大常委会才得以通过民办教育促进法修正案。

四、我国教育政策制定之省思

历史是一面镜子。教育改革的历史就是教育政策变更调适的过程。民办教育分类管理是一项极其复杂、社会广泛关注的教育决策，全面、历史地看待该政策诞生的原因、过程、结果，为我们打开了教育政策黑匣子提供了一把钥匙，对于

反思当前其他教育政策的制定，具有重要的启示。

（一）制定教育政策应坚持立足国情实事求是

教育政策制定应从问题出发，强化本土意识和实践关怀，跳出刻意追求与国际接轨的思维桎梏。只有符合我国国情、贴近基本现实的教育政策，才是有生命力、接地气、解难题、顺民心的政策，才可能真正获得公众支持。

我国在制定民办学校分类管理的政策中，面临的最大困惑和难题就是：如何将国际标准与中国国情结合起来？怎样确定营利性和非营利性民办学校的分类标准？从世界范围看，对民办（私立）学校按营利性与非营利性两个大类，实施不同的行政规制，是国际通行做法。国际社会和我国现行《民间非营利组织会计制度》等法规有明确的关于非营利组织的界定标准，均强调该组织不以营利为目的和宗旨；投入人对投入该组织的财产不保留或者享有任何财产权利。然而，我国民办学校走的是不同于西方捐资办学的道路，而是投资办学之路，举办者既希望从事公益事业，又希望取得一定经济回报。

基于这一特定国情，我国开展民办学校分类管理如果照搬国际标准和国内规定，那么显然会南橘北枳，引发强烈反对。有学者表示“民办高等教育进行营利与非营利划分，应该是一个国家私立高等教育发展到成熟阶段的产物，对于私立高等教育处在起步阶段的国家来说，何时启动，需要决策部门进行谨慎选择。”^[13]后来，教育部和全国人大常委会充分考虑我国民办教育的特殊性、阶段性，尊重历史，清晰界定了营利性与非营利性民办学校的分类标准，首次从法律层面规定，存量民办学校选择非营利性，将来终止办学时可以获得补偿和奖励，明确了民办学校剩余财产的最终归属，这已突破了现有“民间非营利组织”相关法规，在全球都是一大重大历史性突破。

民办学校分类管理政策只是当前我国诸多正在酝酿出台和已经出台的教育政策之一，从中可以发现，教育政策制定应一切从实际出发，立足中国大地，不能言必称西方，任何普世的国外教育经验，在移植国内时，均需警惕水土不服。一项教育政策的实施，除了受本国经济发展水平的影响之外，还受社会文化和历史传统的制约。比如职业教育校企合作政策，德国、美国、新加坡等国各有千秋，许多学者和政府部门极力推崇德

国“二元制”模式，然而该模式之所以在包括德国在内的北欧国家较为成功，这是与其法律体系、社会制度密不可分的，企业有参与职业教育的法定义务，而中国并不具备这一前提条件，反倒是新加坡和美国职业教育模式更加贴近适合我国国情。

（二）制定教育政策应善于吸收基层实践经验

改革开放的实践证明，基层是改革创新的重要推动力量，许多有益经验和探索出在基层，建立特区就是中国推进改革开放的典型经验。教育改革同样如此，加强顶层设计和“摸着石头过河”相结合，是一条重要的经验，不少具有突破意义的教育改革都肇始于地方制度创新。譬如，安徽铜陵市采取多项措施推进教育公平，成为一个“没有择校的城市”；武汉市实行区域内教师轮岗交流，促进义务教育均衡发展。

从近年来教育制度创新的活跃度来看，县级政府最为活跃，其次是地市级政府，省级人民政府再次。面上改革应在法律框架内进行，但经批准的“试点”“试验区”则可以在规定的权限内突破现行滞后法律的限制，教育体制改革试点或试验区就具有这种性质，通过试点的突破为面上决策提供经验。^[14]从民办学校分类管理来看，温州市作为国家民办教育综合改革试点城市，如同当年安徽省的小岗村，率先“吃螃蟹”，探索建立起一套营利性、非营利性民办学校分类管理新机制。陕西、广东等地也纷纷探索，无疑为国家层面修法提供了有益借鉴。民办学校分类管理政策让我们更加认识到，制定和完善教育政策应善于吸收基层实践经验，汲取广大基层的鲜活智慧，“自上而下”与“自下而上”形成良性互动。

当前，现实中鼓励地方大胆进行教育改革的力度偏弱，一些实际效果很好、深受欢迎的地方改革创新举措，迟迟没有上升为国家制度，从而得不到及时推广；一些很好的基层改革创新实践，因为得不到上级的支持而不能持续。凡此种种，都会严重挫伤地方的主观能动性和自主创新精神，弱化地方的改革创新动力。^[15]中央办公厅、国务院办公厅《关于深化教育体制机制改革的意见》强调，尊重基层首创精神，充分调动地方和学校改革的积极性、主动性、创造性，及时将成功经验上升为制度和政策。因此，在制定教育政策时，必须听取和吸收基层经验，同时在鼓

励地方教育政策试验的时候，要增强政策试验的行政合法性，为地方的多样性发展创造适宜的环境。

（三）制定教育政策需要强化部门协同合作

教育领域部门协同既包括政府、学校、社会、行业的协同，又包括学校与教育行政部门的协同，还包括政府部门之间的协同。历史和现实表明，教育政策制定最大的困境在于政府行政部门之间相互掣肘，难以达成一致。政府决策部门内部协同尤为重要，因为其掌握教育改革的关键权力和资源。据统计，从1986年以来联合发文来看，教育部委“联合发文”量在整体上呈现增长趋势，参与联合制定政策的部门排在前三位的依次是高等教育、基础教育和职业教育，学前教育、民族教育、特殊教育和继续教育四个领域“联合发文”的协同率明显偏低。^[16]

透过民办学校分类管理政策出台过程，我们可以更加清晰洞察政府内部协同的复杂性、重要性。《民办教育促进法》修订和民办教育分类管理内容涉及财政扶持、招生考试、市场监管、法人登记、产权归属、税费优惠、投资融资等10多个方面。国家各行政部门出台的政策站在自身立场，在设计之初没有充分考虑与其他部门政策的有效衔接、良性互动，导致相互之间存在差异性，出现不一致甚至相互抵牾的情况，难以发挥政策应有之效应。

同时，全国人大教科文卫委员会、法工委、国务院法制办、地方政府等也直接影响政策制定。此外，部分省份民办教育行业组织与民办学校联合起来表示反对，认为草案违反了物权法，失信于广大投资者。各个利益集团之间的博弈和竞争，加大了民办学校分类管理的难度。因此，推进修法，开展民办学校分类管理，并非易事，需要政府部门全力配合，团结协作，形成合力。可见，强化部门协同，对于教育政策制定和执行意义非同一般。

当前，我国教育改革已进入攻坚期和深水区，许多改革牵一发而动全身，需要考虑和兼顾各方利益。当诱致性制度创新转入强制性制度变迁时，原来的利益分配格局会发生改变。正因为存在着不同利益主体之间的博弈，因此，制定教育政策需要教育与其他部门之间加强有效沟通，打破各自为政的局面，形成合力，要代表人民群众的根本利益，进一步增强改革的协同性、系统性。比

如,制定校外教育培训机构整顿政策,治理培训乱象,必须统筹工商、教育、消防、住建等部门,建立联合执法力量;解决职业教育集团化发展问题,需要教育部门、发改部门、职业院校、行业企业等共同参与。

(四) 制定教育政策应为政策执行时适当调适留下空间

政策具有层次性,中央政策是最根本性的政策,是从全国的总体情况出发制定的,往往带有方向性、全局性和普遍指导意义。但是,中国幅员辽阔,各地区各部门情况不同,差异性很大,适用性不尽相同。因此,政策在制定和执行过程中,要坚持原则性和灵活性相统一原则,既对重大事项作出原则性要求,又给地方、基层留下调适完善的空间。

《民办教育促进法》修订和国务院文件颁布后,虽然宣告国家层面正式出台了民办学校分为营利性、非营利性的政策,但是全国人大常委会修法决定授权地方结合实际情况制定具体办法,国务院文件亦规定地方各级人民政府要制定实施意见和配套措施。这样既统一明确了对现有民办学校终止时给予补偿和奖励等重大原则性事项,又没有一刀切,而是充分考虑了全国各地民办教育的现实情况,允许各省、自治区、直辖市制定具体的收费管理办法、补偿奖励办法、土地供应办法、规范监督办法等。

截至2019年6月,全国已有辽宁、安徽、江苏、广东等30个省、自治区、直辖市政府制定了促进民办教育健康发展的实施意见。各地文件不一而同,百花齐放,进一步完善了非营利性与营利性民办学校差异化扶持政策,是对中央政策的有力补充、延伸和具体化。譬如,在分类管理的过渡期时间上,上海市要求2018年12月31日前提交关于办学属性选择的书面材料,云南省规定到2021年11月7日前全部实现分类登记;在收费管理方面,云南、内蒙古、湖北允许所有民办学校收费实行自主定价,河南、江苏则规定非营利性民办学校收费实行政府指导价,逐步实行市场调节价。同时,为了更好地贯彻执行《民办教育促进法》,教育部对《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》进行了修改,对营利性和非营利性民办学校的扶持监管政策分别作出了补充规定。

从中我们可以看出,任何教育政策都需要逐

步完善,在完善的过程中,会有一些局部的修正和补充。教育政策的执行总会遇到新情况、新问题,这就需要政策制定者充分考虑到政策执行效果,为政策执行者根据实际灵活补充修正完善政策创造空间。

[本文系2018年度全国教育科学“十三五”规划课题“非营利性民办高校风险干预协同机制研究”(项目编号: BGA180052)研究成果]

[参考文献]

- [1]黄忠敬.我国教育政策制定过程之探讨[J].教育理论与实践,2007(5):21-24.
- [2]金登约翰 W. 议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴译.2版.北京:中国人民大学出版社,2004:20.
- [3]袁振国.中国教育政策评论2001[M].北京:教育科学出版社,2001:1-4.
- [4]阙明坤.推进民办教育分类管理需处理三大关系[J].教育发展研究,2017(3):66-68.
- [5]周海涛,李虔,张墨涵.放开营利性学校办学领域的取向与策略探析[J].教育与经济,2016(1):84-90.
- [6]格斯頓 拉雷 N. 公共政策的制定:程序和原理[M].朱子文译.重庆:重庆出版社,2001:142.
- [7]周小虎,王玲.论教育政策制定的利益指向:利益集团理论的分析视角[J].教育科学,2006(1):9-12.
- [8]李寿祺.利益集团与美国政治[M].北京:中国社会科学出版社,1988:2.
- [9]科斯 R H,阿尔钦 A,诺斯 D 等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M].刘守英,等译.上海:上海人民出版社,1994:399.
- [10]阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(6):11-17.
- [11]陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003:198.
- [12]LINDBLUM C E. The Science of “Muddling Through” [J]. Public Administration Review, 1959(19):79-88.
- [13]邬大光.教育政策制定中的“时差”现象[J].华东师范大学学报(教育科学版),2018(2):21-23.
- [14]杨银付.建立什么样的教育决策机制[N].中国教育报,2016-03-30(05).
- [15]沈刚.政府创新需“顶层设计”和“基层探索”良性互动:访中央编译局副局长、著名学者俞可平[J].经济,2012(4):8-10.
- [16]杨道宇.教育综合改革的部委协同性:基于1986年来部委“联合发文”的文本分析[J].黑龙江高教研究,2016(12):1-5.

(责任编辑 吕允英)